

トルコの連帯基金制度改革（分析レポート）

著者	村上 薫
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アジ研ワールド・トレンド
巻	220
ページ	38-44
発行年	2014-01
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00003549

トルコの連帯基金制度改革

村上 薫

一九八六年に導入された連帯基金制度は、トルコ初の普遍主義的公的扶助制度という意義を持ちながら、政治利用や非効率性を批判されてきた。その合理化改革が近年精力的に進められている。改革は、インフラ強化による効率化、勤労福祉（ワークフェア）の拡充、貧困の科学的計測、カウンセリングを通じた貧困への総合的取り組みを柱とし、自立と予防をキーワードとしている。本稿では制度と改革の概要を紹介し、連帯基金制度に期待される役割の変化を指摘する。

●トルコの貧困問題

トルコでは貧しさは常に存在したものの、経済成長ともに解消されると考えられ、国家の正式な政策課題となることはなかった。そ

のトルコで一九九〇年代後半ごろから、貧困や所得格差の拡大が世論の注目を集めるようになった。

トルコでは八〇年代に経済が自由化されると、当初は国営企業の民営化や輸出奨励策が効果をあげた。だが早くも八〇年代後半には自由化の弊害が目立つようになり、インフレが加速し（九四年に消費者物価上昇率は一二五・五％）、財政赤字も拡大した結果、九四年にはトルコ経済は危機に陥った。この過程で所得格差は急速に拡大し、ジニ係数は八七年の〇・四三から金融危機に見舞われた九四年には〇・四九に上昇した。もっともその後は、ロシア経済危機（九八年）やマルマラ地震（九九年）の影響で再び経済が大幅なマイナス成長に陥り、さらに〇一年に政府首脳の対立に端を発

した通貨危機に陥ったにもかかわらず、所得格差はむしろ縮小し、ジニ係数は〇二年に〇・四三に低下した。貧困率も〇三年の二八・一％から〇九年には一八・一％に減少し、統計的データの上では所得格差の拡大や貧困者の増加に歯止めがかかる兆しがみえている。

一九九〇年代後半に貧困が世論の注目を集めたもうひとつの背景は、貧困に質的な変化が起き、社会的統合が揺らいでいるという感覚が広がったことにある。貧困の質的な変化とは、新自由主義的経済政策のもとで進行した社会関係の変質と弱者の排除であり、マス・メディアが一時よく用いた「もうひとつのトルコ（Öteki Türkiye）」という表現に示されるような、貧困者の他者化である。八〇年代以降のトルコでは、

経済のグローバル化と規制緩和により雇用が柔軟化し、派遣・臨時雇用など、無期限契約のフルタイム雇用以外の雇用（非典型雇用）が拡大するとともに、生産委託（下請け）関係が発達する過程で、家内賃労働や零細工場などの未登録の労働、すなわちインフォーマルセクターの労働が拡大し、雇用の不安定化が起きた。失業率は、九〇年代は六〇・八％台で推移したが、二〇〇〇年代以降は一〇％を超え、リーマンショック後の〇九年には一四・〇％（都市部は一六・六％）に上昇した。

また、社会学的研究が明らかにしたように、競争が激化したことにより、都市の移動者社会を典型として、それまで貧困層にセイフティネットを提供していた互助的な関係が衰退し、寡婦世帯など「足手まとい」になる弱者の排除が進行した。研究者らは、経済自由化にともなうこれらの一連の変化が、所得貧困にとどまらない、社会関係の変質や周囲からの孤立、生計の不安定化、将来を見通せないことへの不安といった要素をともなう「新しい貧困（yeni yoksulluk）」をもたらしたと論じた。当時の国際世論における貧

困への注目の高まり（欧米諸国における社会的排除やアンダークラス問題、世界銀行の世界開発報告における貧困への注目など）も、こうした新たな貧困の考え方に影響を与えたと思われる。

●連帯基金制度の導入

一九九〇年代後半に貧困の社会問題化に直面した政府が貧困対策の中心的制度として利用したのが、本稿でとりあげる連帯基金（正式名称は「貧困との戦いと社会的相互扶助と連帯のための基金」(Yoksullukla Mücadele ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu) である。連帯基金は、八六年に中道右派の祖国党政権によりトルコ初の普遍主義的公的扶助制度として導入された。六一年の新憲法は、「経済社会生活は、公正と勤労の原則にもとづき、すべての人に人間としての尊厳が守られる生活水準を確保することを目指して整備されなければならない」（第四一条）として、国民の社会権の保障を国家の責務とする社会国家（福祉国家）の原則を打ち出した。しかし実際には、社会保障はフォーマルセクターの勤労者とその扶養

家族を対象とする社会保険制度を中心に整備され、インフォーマルセクター労働者や（後に自営業者保険加入の道が開けたが）農家など、社会保険に未登録の人々の生活を保障する制度としては、貧困

障害者高齢者手当などに限られていた。連帯基金は、「貧困な市民およびトルコに滞在する人々を支援し、社会的公正をもたらす手段を用いて公正な所得分配を実現し、社会的相互扶助と連帯の促進をはかる」（三二九四号法第一条）ことを目的とし、生存権的社会権を普遍主義的に保証する点で、さらには後述するように予算規模や受給者数の点でも、トルコの福祉制度の発展に画期をなす制度であった。

連帯基金制度の導入についてマス・メディアや学識者のあいだでは、一九八〇年代に経済自由化政策へと経済政策を転換した祖国党政権による所得格差拡大への素早い対応であったという評価がある一方、連帯基金が基金制度にもとづくことから、所得格差拡大に不満をもつ貧困層にたいする選挙対策であったという指摘もある。基金制度とは、議会の承認を得ずに政府が自由に使い道を決められる

財源として祖国党政権が導入したものである。

導入の理由はなんであれ、連帯基金制度は当初ほとんど機能していなかった。だが貧困の社会問題化を受けて、一九九九年に成立した中道左派の民主左派党を首班とする連立政権のもとで連帯基金は貧困対策の中心的制度として位置づけられ、民主左派党出身の担当大臣の熱意により制度が整備され、積極的に活用されるようになる。この時期のトルコでは連帯基金制度の活用に加えて、社会保険未加入者のための無料医療制度である「緑のカード」制度の導入や自治体の貧困救済プログラムの拡充、市民社会組織による貧困救済活動の拡がりなどがみられ、官民で貧困救済活動が活発化した。ただし、貧困救済はしばしば伝統的でイスラム的な慈善の延長としてとらえられ、慈善団体の役割が強調されるなど、貧困救済における政治の責任は曖昧であった。連帯基金もまた、その名が示すように、政府の福祉負担を軽減するために民間からの寄付があてにされていた。社会権にもとづく貧困救済が明確に政策課題として位置づけられるのは、〇四年にEU加盟

候補国として承認され、社会政策の整備が加盟の条件となつてからである。

二〇〇二年に成立した親イスラムの公正発展党政権は、公的扶助の拡充につとめ、困窮寡婦手当や障害者在宅看護手当が新規に導入されたほか、連帯基金の支援規模も拡大した。連帯基金を含む公的扶助関連支出は、〇二年にGDPの〇・三%から一二年には一・二%に増加した。一二年の連帯基金の受給世帯は二一〇万世帯、受給者数は六三七万人（人口の八・四%）である。〇一年二月の経済危機後には世界銀行から五億ドルの支援を得て条件付き現金給付制度や収入稼得プログラムなどからなる社会的リスク削減プロジェクト（Sosyal Risk Azaltma Projesi）が導入され、合理化改革も着手された。ただし、公正発展党政権もまた、新自由主義的な経済政策を推進する過程で社会的統合を担保するものとして貧困救済における伝統的なイスラムの慈善規範や家族の相互扶助の役割を強調し、連帯基金をそれらの延長上に位置づける傾向がある。連帯基金の支援規模が拡大した背景では、社会権にもとづく再分配だけ

でなく、新自由主義的経済政策を補完する伝統的価値観の強調、後述する政治利用といったさまざまな要因が複雑に絡み合っていると思われるべきであろう。

●連帯基金制度の概要

連帯基金制度を統括するのは家族社会政策省の「社会的相互扶助と連帯局」(Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü、以下「連帯基金局」と略)である。連帯基金局は、全国九七三の自治体に設置された「社会的相互扶助と連帯のための基金」(Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları、以下「基金」と略)に予算を分配し、その活動を監督する。基金は法人格を与えられた市民社会組織であり、全国共通の援助プログラムに加え、独自のプログラムをつくり実施することが認められているが、予算はほぼ一〇〇%国家予算である。

基金にはそれぞれ評議委員会と事務局が置かれる。評議委員会はカイマカン(中央から派遣される地方行政の長)が座長をつとめ、出納役、地方行政の行政官、自治体首長のほか、市民代表とし

てムフタール(区の下位で行政の末端単位であるマハッレの長。選挙で選出)の代表、地域で貧困救済活動に従事する市民社会組織の代表、および地域の慈善家の代表らによって構成される。ムフタールと市民社会組織の代表は互選により、慈善家の代表は県議会の推薦により選出される。官僚だけでなく、選挙で選出される首長や慈善団体の代表など市民の代表が参加することで、地域の事情に応じた柔軟な判断が可能になると期待されている。

連帯基金制度の最大の特徴は、受給資格の要件を具体的に定めず、各基金の評議委員会に大幅な裁量を与える点にある。制度上、受給資格は「困窮しており、社会保険に未登録で年金などを受給していない市民、および一時的で小規模の支援ないし教育の機会が与えられれば社会貢献と生産が可能になる人々」(三二九四号法第二条)と定められるにとどまり、「困窮していること」の判断基準や受給資格の具体的な要件は示されていない。誰を「困窮している」とみなし、いかなる支援を行うかの判断は、各基金の評議委員会の裁量にゆだねられている。な

お二〇一二年の法改正により、社会保険加入者も一定の条件(世帯員一人あたり所得が法定最低賃金の三分の一以下)を満たせば受給が可能になった。

受給者は次のような手続きにより決定される。連帯基金は申請主義をとるため、支援を必要とする住民やその代理人が基金事務所の窓口で申請手続きをとる。申請があると、職員は世帯ごとにファイルを作成し、資力調査と家庭訪問を行う。職員は調査結果をファイルに記入し、評議委員会に提出する。評議委員会は一週間に一回会議を開いて申請者のファイルを検討し、受給資格の有無と給付内容を多数決で決定する。

支援は現物支援(食料・燃料・学用品)と「緑のカード」制度の対象外の医療費の支援を中心としていたが、二〇〇二年からは社会的リスク削減プロジェクトが導入されて条件付き給付や収入稼得プログラムが加わった。一二年までは保健省の制度である「緑のカード」の支給、一二年からは新規に導入された総合医療保険制度の保険料減免の審査も連帯基金が担当している¹⁾。また、連帯基金局は制度化していないが、基金の裁量

で現物だけでなく現金での支援も行う場合や、指定の店舗で食料・生活雑貨のみ購入できるクーポン券を支給する場合もある。筆者がインタビュー調査を行ったイスタンブール市S区の基金の場合、現在、現物支援は冬の石炭配布のみで、現金での支援が中心である。条件付き現金給付以外の現金支援は、一カ月分の家賃にほぼ相当する額を限度として一時的支援として支給している。条件付き現金給付をのぞき、支援は原則として一回の申請につき一回であり、継続的な支援は依存を招くという理由で行っていない。ただし高齢者世帯など働ける人がいない場合は、三カ月ごとに申請させて、実

質的に継続的支援を行っている。

社会的リスク削減プロジェクトは中長期的な視野で貧困削減を目指し、職業訓練や資金提供による起業支援、および保健医療・教育支援などからなる。後者は乳幼児と妊婦を対象として定期的な健康診断の受診を条件として母親と妊婦に、また学齢期の児童を対象として通学を条件として母親に、それぞれ現金を給付する制度である。教育支援は初等教育(八年間)を受ける男子は月額三〇リラ(約

一五〇〇円)、女子は月額三五リラ、中等教育(三年間)は男子が月額四五リラ、女子は月額五五リラが、それぞれ母親に支給されるというものである(支給額は二〇一三年現在。一リラ＝五〇円で換算。以下同じ)。女子の支給額が男子より多いのは、女子の通学を奨励する意図がある。〇七年に世界銀行の支援が終了した後も制度は継続している。保険医療支援を受けた乳幼児は、〇三年に二万四六四四人から〇九年には七万三四六二人に、教育支援を受けた児童は同じく五万九〇〇〇人から二

一万八八二一人に増加した。収入稼得プログラムは起業を希望する者に都市部農村部を問わずひとりあたり一万五〇〇〇リラ(約七五万円)を無利子で、二年間の猶予期間を置いたのち六年間の分割払いで返済する条件で支給する制度である。女性は六年目の返済が免除される。

連帯基金の性格を簡潔にまとめると、それは地方分権的であり、地域の実情に即した援助を行うため実施機関は半官半民的な性格を与えられている。誰が困窮しており、いかなる支援を行うかは、各基金の評議委員会が判断す

る。つまり連帯基金法は困窮者救済による社会的公正の実現を目指すとしているが、具体的に何をもって社会的公正が実現されているかの判断は各基金にゆだねられている。基金の判断には、市民代表の参加を通じて地域の事情が反映されることが期待されている。

●連帯基金制度の評価

連帯基金は、上述のように初の普遍主義的公的扶助制度としての意義をもつほか、縦割り行政を脱して地方政府と中央政府の関係者が協力する体制や、市民の代表が受給者決定の過程に参加するしくみを肯定的に評価する論者もいる。だが連帯基金はその手続きの煩雑さや、非効率性、政治利用が世論から厳しく批判されてきた。

たとえば支援の大部分を占める現物現金支援は、継続性がなく規模も小さいため応急措置的な役割しか果たさないことについて、社会権を重視する論者が生存権的社会権の概念ではなくイスラムの喜捨(サダカ)の考えにもとづいてい

る、あるいは現物支給は受給者のニーズに合わず無駄であると批判する一方、新自由主義の立場に立つ論者は、支援に依存し働こうと

しない怠惰な人々を増やしていると批判してきた。前者は、継続的な現金給付の必要性を訴え、後者は働けない高齢者や障害者以外には雇用につく支援を行う勤労福祉(ワークフェア)を適用するよう訴えるものだが、いずれの立場も、支援が貧困からの救済に結びついていないという現状認識で一致している。

受給資格が曖昧であるがゆえに、恣意的な運用を招きやすいこと、とりわけ政治的に利用されやすい点も、指摘されてきた。たとえば地方選挙を控えた二〇〇九年二月に東部のトゥンジェリ県の基金が登録世帯に冷蔵庫や洗濯機などの家電製品を一齐に支給したことについて、貧困世帯の必要を満たすものとして好意的に取り上げたのはザマン紙など与党寄りの親イスラムのマス・メディアのみであり、他のマス・メディアはあからさまな政治利用であると批判的に報道した。

審査の杜撰さも問題視されてきた。評議委員会は週に一回、受給者選定会議を開催することが義務付けられているが、これを守らない基金は珍しくない。筆者が二〇〇五年に訪問したアンカラ市のあ

る基金では、職員が申請に来た市民とその場で面談し、資産調査は口頭で持家の有無を尋ねるだけで、すぐに援助を出していた。この基金では評議委員会はほとんど開かれず、事務局がすでに実施済みの援助案件を評議委員に事後的に報告していた。評議委員会をきちんと開催する基金であっても、職員不足などの理由で家庭訪問が省略されることはある。

上述のように公正発展党政権は連帯基金を積極的に活用してきたが、支援規模が拡大するほどに、制度の内容や運用への批判も高まった。すでに二〇〇二年に社会的リスク削減プロジェクトが導入され、条件付きの支援(現金給付、起業支援)や、後述する貧困の点数化など、効率化と透明化、自立化のための改革が限定的ながら実施されてきた。近年の改革はこれらをさらに進めるとともに、他の公的扶助制度とあわせて予防的介入を含む貧困への総合的なアプローチへの転換をはかるものである。

●インフラ強化による効率化

改革の柱のひとつは、インフラ強化による申請と審査の効率化で

ある。以前は基金事務所で支援を申請するにあたっては、各種証明書を複数の役所（区役所、土地登記所、警察署、税務署、社会保険事務所など）で取る必要があり、書類をそろえるだけで数日かかることが珍しくなかった。だが二〇〇〇年に国民を一一ケタの身分証番号で管理する内務省の人口管理システム（MERNIS）が導入されと、基金事務所は申請者の身分証番号を入力するだけで各省庁から資産調査に必要な情報を得られるようになり、申請者は基金事務所です身分証を提示するだけですむワンストップサービスが実現した。

その後、二〇一〇年に連帯基金局はトルコ科学技術研究会議（TÜBİTAK）と協定を結び、統一的公的扶助サービス（Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetler Projesi）の開発に着手した。これは各種の公的扶助制度の受給状況情報を関連機関で共有するための共通データベースを構築するもので、家族社会政策省、内務省、財務省、保健省、労働社会保障省、統計局、ワークフ局、社会保障局、県行政府のほか、自治体、貧困救済を活動目的とする市民社会組織の参加が予定

されている。

公的扶助情報システム（Sosyal Yardım Bilgi Sistemi）も、申請手続きに必要な各種情報と公的扶助の利用状況にかんする情報を関連機関で共有するための共通データベースであり、申請手続きの効率化と公的扶助の重複受給の防止のほか、後述するように貧困の科学的計測に利用される。従来のワンストップサービスは利用者の申請手続きを簡便化する一方、手続きをとってから実際に申請が行われるまで一五〜二〇日ほど時間を要したが、公的扶助情報システムの導入により、これは数分に短縮され、ワンクリックサービスが実現した。

各種システムの開発に加えて、省庁再編もまた受給者情報の共有を促進し、連帯基金を含む福祉行政全般の効率化につながった。トルコの公的扶助制度は連帯基金局の連帯基金制度のほか、内閣府社会サービス児童保護局の貧困給付や身障者在宅介護手当、内閣府障害者局の貧困障害者高齢者手当など、複数の官庁がばらばらに制度を運営し、受給者情報の共有はなされてこなかった。二〇一一年に家族社会政策省が新たに設けられ

て連帯基金局をはじめとする公的扶助関連部局がすべて同省の下に移されたことにより、こうした縦割り行政の弊害が解消された。

●受給者の自立促進

連帯基金は法律上、受給者資格要件を社会保険に未登録の貧困者とのみ定めているが、制度運用に関する公文書や政治家の発言をみると、申請者を就労可能なものと寡婦や高齢者など就労不可能なものに分け、前者にたいしては就労と自立を求める傾向が強まっていることがわかる。たとえば、連帯基金局のパンフレット（発行年不明）の前文でアタライ大臣（在任二〇〇二〜〇七年）は基金の目的を、社会保険に未加入で貧困した市民の生活の基本的ニーズ（燃料、食料、衣料、教育、保健衛生など）を満たすこと、障害をもつ市民の教育とリハビリの支援、都市部と農村部の市民の所得をそれぞれ引き上げ、継続的に就労できるようにプロジェクト支援を行うとしたうえで、次のように続けている。

「貧困との戦いに振り向けられた財源は、貧しく支援を必要とする市民を、受動的で支援を待つ状態から、能動的で参加意欲があ

り自立した状態にすること、社会平和を維持し社会的相互扶助と連帯を強化することを目的とする」。そして、収入稼得など自立支援関連のプロジェクトへの支出を二〇〇四年の基金の全支出の八%から、〇五年には予算ベースで三七%を見込み、〇六年度は五〇%を目指す述べている。ただし雇用と支援を結びつける試みは、収入稼得プロジェクトなどが導入されたものの、これまで必ずしも成功してこなかった。自立支援型の制度の実施は大臣の期待ほどには広がらず、〇九年の実績で予算の一六%にとどまった。

こうした事情を背景として、二〇一〇年に連帯基金局は職業安定局（İŞKUR）と協定を結び、連帯基金の支援受給者にたいする就労支援を本格化させた。そのしくみは次のとおりである。まず連帯基金に申請した一五〜六四歳の男女は、公的扶助情報システムに失業中と登録されると、氏名や住所などの情報が自動的に職業安定局に登録される^②。職業安定局は、最寄りの支部でカウンセリングを受けるよう申請者の携帯電話にメッセージを送る。申請者は、連帯基金の支援も受けつつ、職業安

定局でカウンセリングを受け、職業訓練コースへの参加や企業との採用面接を手配してもらう。一三年三月までの実績で、連帯基金経由で職業安定所に登録された約一〇〇万人のうち、一一万人が企業と面接し、そのうち二万六〇〇〇人が就職した。

職業安定局の職業訓練のほとんどは職業安定局と企業が共同で実施される。期間は最長六カ月で無料、受講者は社会保険に登録された後、受講者の半数を雇用し、訓練期間と同じ期間は雇用を継続することが義務づけられる。企業と共催する職業訓練コースは、実質的には若者を対象としている。中高年者向けの制度としては、社会貢献プログラムがある。これはマルマラ地震後に世界銀行の支援により導入されたプログラムで、最長九カ月の臨時雇用であり、社会保険に登録され、法定最低賃金が支払われる。仕事内容は、自治体や学校など公的機関の雑業や歩道の掃除、植栽などである。

職業安定局はカウンセリング業務の増大に対応するため、全国の支部に就労アドバイザー (*danışman*) を配置した。職業安

定局の呼びかけに応じない場合は、連帯基金の支援は打ち切られることになっている。

●貧困の科学的計測

連帯基金局は、貧困を科学的に計測するために、上述の公的扶助情報システムの一環として二〇〇九年からトルコ科学技術研究会と共同で「公的扶助受給者決定のための点数化方式」 (*Sosyal Yardım Yararlanıcılarının Belirlenmesine Yönelik Puanlama Formülü*) の開発を進めてきた。貧困の点数化はこれが初めてではなく、前述した世界銀行の支援で導入された条件付き現金給付制度も独自の点数化方式を用いてきた。しかし条件付き現金給付制度が導入された〇一年当時は経済危機のさなかであり、インフォーマル経済が拡大しつつあったため、公式導出に用いられたデータは信頼度が低く、さらに一〇年以上の年月を経たことで、公式の更新が必要とされていた。今回のシステム構築では、社会学や計量経済学の専門家が、全国を一二地域に分け、それをさらに農村／都市に分けた二四区分について、それぞれ住居の部屋数や家財の有無、

これまでに受けた支援など、様々なパラメータ間の関係を分析し、公式を導出した。各基金事務所は、公的扶助情報システムにそれぞれのパラメータについて申請者の調査結果を入力すると、公式が応用され、貧困度が点数として示される。基金の評議委員会は受給者を決定する際に、この点数を参考にすることになる。

連帯基金局のシステム担当者へのインタビューによれば、点数化で合理的な受給者決定が可能になるという。ただし同じ点数でも判断が分かれるグレーゾーンが存在することは認めており、点数はあくまでも参考指標であるという。重要なのは、評議委員会はその判断について監査当局から説明責任が問われることである。評議委員会が点数にそぐわない決定を下した場合は、システムを通じて家族社会政策省に警告が送られ、評議委員会は監査担当者から説明を求められるしくみになっている。点数化システムは二〇一三年現在パイロットプロジェクトを実施中で、一四年に導入される予定である。

●貧困との総合的取り組み

改革のもうひとつの柱は、貧困との総合的取り組みである。二〇一二年一月に家族社会政策省が主催した「公的扶助・社会サービスの転換と家族社会支援プログラム」ワークショップでシャーヒン家族社会政策大臣は、国民の一人一人が男女、年齢、障害の有無に関係なく自らの潜在能力をもって社会に貢献できるよう、家族社会支援プログラム (*Ville Sosyal Destek Programı*) を立ち上げると述べた。たとえば精神障害のある母親やアルコール中毒の父親がいれば、経済的支援をしても有効に使われず貧困の緩和につながらない。このようなケースに対応するためには、経済的支援と社会サービスを組み合わせ、それぞれの家族にふさわしい解決法を探る総合的な取り組みが必要だというのが大臣の発言の趣旨である。

家族社会支援プログラムは、点数化システムによって申請者の経済的ニーズとともに医療や教育などのニーズを明らかにし、経済的支援にとどまらない総合的な支援を目指すものである。総合的な支援の必要性を訴えるなかで大臣が

とりわけ強調したのは、受給者の経済的な自立である。点数化システムによって継続的支援の必要な貧困者と、医療や教育支援によって雇用可能となる一時的な貧困者の区別が可能となり、後者には経済的支援とあわせて就労支援が実施されることになる。

家族社会援助プログラムではまた、専門的知識をもつ支援実践者によるカウンセリングが重視されている。貧困は複合的な問題であるという認識のもとに、カウンセリングを通じて経済的支援にとどまらない総合的な支援とともに、貧困リスクのある世帯を調査し、経済的支援が必要になる前に何らかの支援を行うことで、貧困を未然に防ぐことが目指されている。これは、利用者の申請にもとづいて支援する従来の体制から、支援者がニーズを見極め、ときには予防的に介入する積極的介入主義への転換といえる⁽³⁾。ただし、カウンセリングを行う要員の資格など不明な点が多く、実現するまでかなり時間がかかると思われる。

●おわりに

近年精力的に進められてきた連帯基金の合理化改革の要点をまと

めるなら、第一に、現金現物支給中心の支援から受給者の自立と貧困の予防へ、貧困対策の重点が変化した。第二に積極的介入主義への転換がはかられ、第三に利用者情報の管理を通じて中央の権限が強化された。

改革の多くは現在進行中であり、支援の現場への影響はまだ明らかではない。だが、基金は申請者に現金現物を支給する拠点から、貧困リスクを抱える世帯を発見し、カウンセリングを通じて予防的介入を含む総合的な支援を行う拠点へと変化することが予想される。連帯基金制度は、官僚主義に縛られず柔軟に支援を行うため基金に大幅な裁量を認め、このことが支援の公正性にたいする利用者の不信感を高める結果となってきた。点数化方式やカウンセリングの導入は、そうした不信感を打ち消す効果をもつであろう。基金職員や評議委員にとつても、とりわけ点数化方式は負担の軽減につながると思われる。ただし、基金職員や評議委員は、ともすれば受給者にたいして温情主義的な態度でのぞみがちであり、科学的であることや専門性が強調されるとき、そこには対立点が生まれると

予想される。点数化システムがはじきだした数値にたいして基金が例外的な適用を行うとき、どのような言葉で、どのような言説にもとづいて、中央との交渉がなされるのか。またカウンセリングは温情主義的なアプローチから無縁でいられるのか。これらは合理化改革のローカルな受容という点で重要な点であり、今後の展開を見守りたい。

(むらかみ かおる／アジア経済研究所 中東研究グループ)

《注》

(1) 二〇一二年の総合医療保険制度導入により、「緑のカード」は廃止された。

(2) 失業者にはインフォーマルセクターに就労している人が含まれる。これは、社会保険への加入が義務づけられているため、社会保険の未加入者はたとえ働いて賃金を得ていてもシステムのうえでは失業者として扱われることによる。

(3) カウンセリング重視は、職業安定局の就労カウンセラーや家庭医制度など、他の領域にも共通

する傾向である。

《参考文献》

- ① Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2013 *Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni*.
- ② Buğra, Ayşe 2007 "Poverty and Citizenship: An Overview of the Social-policy Environment in Republican Turkey," *International Journal of Middle East Studies*, 39.
- ③ Förster, Michael and Marco Mira d'Ercole 2005 "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s", OECD Social, Employment and Migration Working Papers.
- ④ 村上薫 「二〇〇六」 「トルコの『新しい貧困』問題」 『現代の東』 No.41。